

Vergaderjaar 2012–2013

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 313

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2012

Voor u ligt een eerste uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda («Spooragenda») met als tijdshorizon 2028. In deze Spooragenda schets ik mijn visie op de ontwikkeling van het spoorstelsel, de ambities die ik daarbij hanteer en de doelen die ik daaraan verbind. Voor de inhoud van de Spooragenda verwijs ik u naar de bijlage.* In deze brief schets ik de context en het vervolgproces.

Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van deze agenda is mede gelegen in het rapport van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (de commissie Kuiken)¹ waarin de behoefte werd geuit aan een meerjarige doorkijk en visie op de ontwikkelingen op het spoor. Daarnaast spelen de verstoringen en incidenten die zich afgelopen jaar op het spoor hebben voorgedaan een rol bij mijn behoefte aan visievorming en de beleidsontwikkeling ten aanzien van sturing.

Zo heb ik in mijn brief van 8 juni 2012² met het winterweerprogramma aangegeven dat er naast dat programma een meer fundamentele verbeteraanpak nodig is waarin het samenspel van infrastructuur, materieel, personeel, het logistieke plan en de be- en bijsturing geoptimaliseerd wordt, vertrekkend vanuit de reiziger. De Spooragenda moet richting geven aan de uitwerking daarvan.

Zoals ik in mijn brief van 8 juni 2012 naar aanleiding van de commissie Kuiken heb aangekondigd, ben ik de afgelopen periode meer de regie gaan voeren op de spoorsector om voor reizigers en verladers een beter spoorproduct te realiseren.³ Dat heb ik vooral gedaan voor specifieke projecten (zoals winterweer en ERTMS). Met de Spooragenda als basis kan ik mijn regierol en formele bevoegdheden meer gestructureerd over de gehele breedte van het spoorstelsel invulling geven.

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 32 707, nrs 8–13, 16 februari 2012

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 984, nr 306,8 juni 2012

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 32 707, nr. 16, 8 juni 2012

Ten slotte staan we aan de vooravond van het proces richting de nieuwe vervoerconcessie en de nieuwe beheerconcessie. Dat traject wil ik ingaan met een duidelijke richting op het vizier. Een richting waarover ik ook het gesprek heb kunnen voeren met uw Kamer en met belanghebbenden.

Positionering Spooragenda

De Spooragenda vormt de eerste stap op weg naar een betere dienstverlening voor de reiziger en verlader. Ze bevat een visie, ambities en doelen waarbij – mede gezien mijn positie als concessieverlener van zowel NS als ProRail – het zwaartepunt ligt bij het vervoer over hoofdrailnet door NS en op de hoofdspoorweginfrastructuur zoals deze door ProRail wordt beheerd en vernieuwd.

De Spooragenda heeft echter ook een bredere werking op het totale spoorstelsel. Ik zal daarom de ambities en doelen uit de Spooragenda ook meenemen in de verdere ontwikkeling van het goederenvervoer en de nieuwe opdracht voor de exploitatie van de Betuweroute. Voorts zal ik bij een verdere decentralisatie van regionale spoorlijnen (mede op basis van het advies van de heer Janse-De Jonge¹) de ambities en doelen van de Spooragenda onder andere vertalen in de kaders die ik daarbij mee zal geven. Ik zal u hierover separaat informeren.

Tot slot weerspiegelt de Spooragenda vooral mijn visie, en zal ik het mij ter beschikking staande sturingsinstrumentarium inzetten om de realisatie ervan te bespoedigen. Waar het hoofdrailnet raakt aan de regionale OV-systemen, zal ik samen met de decentrale overheden optrekken om zo te zorgen dat het totale OV-systeem steeds meer als een integraal systeem door de reiziger ervaren wordt. De uitwerking van deze Spooragenda zal daarom ook goed afgestemd worden met het traject «Toekomst van het OV», waarvan ROVER de initiatiefnemer is en dat gezamenlijk tot stand komt met de vervoerders, decentrale overheden en IenM.

Vervolgstappen

Met de vaststelling van de visie, ambities en doelen in de Spooragenda worden voor de tijdhorizon tot 2028 de waarom- en de wat-vraag beantwoord: «wat zijn de belangrijke doelen voor het spoor en waarom?». De volgende stap is dit aan de hoe-vraag te koppelen: «Hoe (met welke acties en door wie uitgevoerd) bereiken we onze doelen?». De uitwerking van de hoe-vraag is de komende periode aan de orde en moet in 2013 onder andere zijn beslag krijgen in de nieuwe beheer- en vervoerconcessie. Het traject van de Spooragenda bepaalt daarnaast ook de optimale inrichting van projecten en programma's voor de tijdsperiode tot en met 2028. Bij de uitwerking van de hoe-vraag kunnen ook verbeteringen in de ordening naar voren komen. Ik zie het ordeningsvraagstuk nadrukkelijk als het sluitstuk hiervan.

Samenwerking is essentieel bij de verdere uitwerking. Zo is samenwerking tussen NS en ProRail en I&M noodzakelijk. Deze wordt vormgegeven vanuit het besef dat elk van de partijen een eigen rol met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft in het geschetste proces.

Het hoofdrailnet kent interfaces met decentrale lijnen en andere OV-systemen. Veranderingen op het hoofdrailnet en vice versa beïnvloeden deze relatie. ProRail als infrastructuurbeheerder, NS als concessiehouder voor het hoofdrailnet en I&M als concessieverlener en als stelselverantwoordelijke voor het hele OV-systeem hebben allen een bijzondere verantwoordelijkheid in het managen en verbeteren van deze interfaces. Het is daarbij van belang de andere vervoerders en de

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 984, nr 311

decentrale overheden bij de noodzakelijke verbeteringen te betrekken. Ook zij hebben hierbij elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het volledige traject van de uitwerking van de Spooragenda kent drie onderdelen, die deels parallel en deels volgtijdelijk zullen plaats vinden:

1. Vaststellen van visie, ambitie en doelen (de daadwerkelijke Spooragenda)
2. Uitwerking en operationalisering hiervan voor het hoofdrailnet en de hoofdspoorweginfrastructuur door NS en ProRail
3. Vormgeven uitvoering en sturing

1. Visie, ambities en doelen

De in de bijlage opgenomen concept Spooragenda bevat de invulling van dit eerste onderdeel. Het vertrekpunt van de Spooragenda wordt gevormd door de rol die het spoor kan en moet spelen in de gehele toekomstige mobiliteitsbehoefte (zoals verwoord in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu), de constatering dat het spoor steeds drukker (en daarmee kwetsbaar voor verstoringen) wordt en dat de samenwerking binnen de spoorsector geen gelijke tred heeft gehouden met de toegenomen complexiteit en gevoeligheid van het spoorstelsel. Het is mijn streven om het spoorstelsel optimaal in staat te stellen om haar essentiële rol in de bereikbaarheid van de economische kerngebieden en van de landsdelen te vervullen.

Gelet op de hiervoor genoemde aandachtspunten en de verwachte mobiliteitsbehoefte formuleer ik in de Spooragenda het volgende hoofddoel: «*De kwaliteit van het spoorproduct verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als aantrekkelijke vervoersoptie beschouwen*». Dit hoofddoel is vervolgens verder uitgewerkt in ambities en daaronder liggende functionele doelen op het terrein van kwaliteit van de dienstverlening aan de reiziger en de verlader, de «*deur-tot-deur*» reistijd, veiligheid, betrouwbaarheid, capaciteit en duurzaamheid.

De komende periode wil ik gebruiken om belanghebbenden te consulteren over voorliggend voorstel. Ook met uw Kamer wil ik over dit concept het gesprek aangaan.

2. Uitwerking en operationalisering

Om tot een uitwerking van de Spooragenda te komen is meer inzicht nodig in de werking en het verbeterpotentieel van het spoorstelsel. Zo hebben NS en ProRail mij laten weten dat zij ter voorbereiding op de uitwerking en operationalisering van de doelen uit de Spooragenda gezamenlijk hebben geanalyseerd waar in hun onderlinge samenwerking knelpunten zitten die een verdere verbetering in de weg staan. NS en ProRail concluderen dat een feilloos werkende coördinatie tussen de van elkaar afhankelijke en complementaire elementen van de exploitatie van de treindienst en de infrastructuur nodig is om het beste eindproduct te kunnen leveren voor de reizigers. Ze gaan daartoe aan de slag om een meer duurzame samenwerking te realiseren. Daarin wordt onder andere gewerkt aan de onderlinge afstemming van visie en strategie én het inrichten van mechanismen om eventuele impasses te doorbreken. Daarnaast hebben NS en ProRail 5 specifieke gebieden geïdentificeerd waarop verbeteringen te realiseren zijn, namelijk: (1) infrastructuurontwikkeling, (2) dienstregelingontwerp, (3) capaciteitsverdeling, (4) be- en bijsturing, en (5) stations.

Deze te realiseren verbeteringen in de operatie zullen naast de doelen van de Spooragenda de input vormen voor een vraagspecificatie richting NS en ProRail om te komen tot een gezamenlijk plan om dit verbeterpotentieel aan te boren. Op deze wijze wil ik zekerheid verkrijgen dat de beide organisaties gezamenlijk invulling geven aan de noodzakelijke systeem-sprong richting een spoorproduct dat door de reiziger als een nog aantrekkelijkere vervoersoptie wordt beschouwd en waarmee invulling wordt gegeven aan de gestelde doelen en ambities uit de Spooragenda. Deze vraagspecificatie richting NS en ProRail zal ik doen tegen de achtergrond van de totstandkoming van de nieuwe beheer- en vervoerconcessie voor het hoofdrailnet en de uitkomst daarvan bij dit traject betrekken.

Het beoogde resultaat is te komen tot een toekomstbestendig ontwerp en inrichting van de treindienst, waarbij inzichtelijk moet zijn in welke mate de voorgestelde wijzigingen de prestaties kunnen verbeteren en de gestelde doelen te realiseren. Daarbij denk ik aan een beantwoording van onder meer de volgende vragen:

- Welke wijzigingen in het bedieningsconcept zijn wenselijk en noodzakelijk om het spoorproduct ook naar de toekomst toe aan te laten sluiten bij de wensen van de verschillende klantengroepen en de gewijzigde mobiliteitspatronen binnen de Randstad en daarbuiten?
- Welke maatregelen zijn noodzakelijk om de capaciteit van het spoorstelsel te vergroten zodat de verwachte groei van het reizigersvervoer kan worden geacommodeerd, en welke samenhangende keuzes zijn hiervoor noodzakelijk op het gebied van infrastructuur, materieel en personeel inzet (logistiek plan) en be- en bijsturing van de treindienst?
- Welke maatregelen kunnen genomen worden om het spoorstelsel ten behoeve van de veiligheid en betrouwbare dienstverlening te decompliceren, zonder daarbij de aantrekkelijkheid voor de klant uit het oog te verliezen?
- Welke maatregelen kunnen genomen worden om aan een betere benutting van het spoorstelsel te realiseren, waarbij de mogelijkheden van tariefdifferentiatie en de gebruiksvergoeding expliciet meegenomen worden.
- Op welke wijze kan de aansluiting tussen het hoofdrailnet en de OV-systemen in de grote steden in de Randstad optimaal verknoot worden, zodat de reiziger een betere dienstverlening van deur-tot-deur krijgt, het openbaar vervoer in zijn totaliteit aantrekkelijker wordt en de sterke kanten van beide systemen optimaal tot hun recht komen?

Bij deze vraagstukken is mogelijk op een aantal punten een «trade-off» noodzakelijk bij het gelijktijdig realiseren van een aantrekkelijk product voor de klant, een kwalitatief hoogwaardig spoorstelsel (waar het veiligheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid betreft) en de capaciteit van het spoorstelsel, binnen de beschikbare budgettaire kaders. Ik zal NS en ProRail verzoeken deze keuzes expliciet te maken, zodat op basis van het nog verder te ontwikkelen afwegingskader dat in de bijgevoegde Spooragenda is opgenomen een gedegen afweging van de maatschappelijke kosten en baten kan plaats vinden.

Ik gebruik de komende weken richting de definitieve Spooragenda om in overleg met NS en ProRail de hiervoor geschetste contouren om te zetten in een definitieve vraagspecificatie. En gezamenlijk met hen het tijdschema te bepalen in relatie tot het traject van de nieuwe concessies.

3. Sturing op de uitvoering

Inmiddels ben ik gestart met een herziening van het huidige sturingsarrangement waarmee ik beter in staat ben om te sturen op het realiseren van de ambities en doelen van de Spooragenda. De basiskeuzes voor de sturingsprincipes liggen bij mij en zal ik dan ook ondermeer verankeren in de nieuwe concessies. Inzet daarbij is de sturing meer te gaan richten op de samenhang tussen de prestaties van NS en die van ProRail en daarnaast de prestatiesturing meer te differentiëren (bijvoorbeeld geografisch). En daar de KPI's vervolgens op te enten.

De nadere uitwerking en operationalisering van de Spooragenda door NS en ProRail op basis van de vraagspecificatie mijnerzijds, zal daarbij tevens zicht geven op de aangrijpingspunten voor de sturing in meer detail.

Tegelijkertijd ga ik werken aan een herziene programmering van projecten en programma's voor de tijdshorizon 2015–2028, zodat deze optimaal bijdragen aan de doelstellingen van de Spooragenda. Daarbij worden zowel de lopende projecten in beschouwing genomen als nieuwe projecten en programma's die nog niet vastgesteld zijn of in ontwikkeling zijn. Projecten waarvoor de aanleg reeds is gestart gaan in beginsel allemaal door. Voor specifieke verbeterprogramma's ben ik bezig een sturingsarrangement te ontwikkelen.

Tenslotte kan in het sturingsarrangement een keuze over de positionering van onderdelen van NS en ProRail aan de orde komen. Bij de invulling van deze sturingsinstrumenten is het ook van belang de vormgeving en invulling van het toezicht uit te werken.

Waar brengt dit ons?

Het afgelopen jaar spraken wij elkaar regelmatig over het spoor. De aanleiding was vaker dan ik me dat gewent had een incident of acuut probleem. De invulling van mijn regierol op specifieke projecten zoals het winterweer en ERTMS hebben me de eerste inzichten verschaft om met de nu voorliggende Spooragenda te komen. NS en ProRail en ik staan – in afstemming met de overige vervoerders en decentrale overheden – gezamenlijk aan de lat om deze nader uit te werken. De NS als houder van de vervoerconcessie voor de treindienst op het hoofdrailnet, ProRail als beheerder van de daarvoor noodzakelijke spoorinfrastructuur en ik vanuit mijn formele bevoegdheden als wet- en regelgever, concessieverlener en mijn regierol.

Voor de uitwerking van het gehele traject van de Spooragenda zoals hiervoor geschetst, verwacht ik een doorlooptijd van ongeveer 1 jaar. Het voorliggende concept van de Spooragenda wil ik de komende tijd bespreken met belanghebbenden en met uw kamer. Indien gewent, kan ik voor de Kamer een presentatie over de Spooragenda verzorgen. Begin december van dit jaar zal ik de definitieve versie van de Spooragenda naar de Kamer sturen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer